

Adriana Dudek

Kompetencje inicjatywne sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych na przykładzie uchwalenia ustawy o służbie zagranicznej

Pozycja sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych w strukturze i procesie decyzyjnym polityki zagranicznej Polski nie jest łatwa do określenia. Przedmiotem artykułu będzie opis i analiza okoliczności uchwalenia ustawy o służbie zagranicznej, które mogą być przyczynkiem do próby określenia owej pozycji, a także relacji między władzą wykonawczą a ustawodawczą w obszarze tworzenia regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania profesjonalnej służby zagranicznej w Polsce po 1989 roku.

Proces podejmowania decyzji w polityce zagranicznej Polski po 1989 roku ulegał powolnej ewolucji. Wynikało to ze zmiany warunkowań, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Oprócz przemian w środowisku międzynarodowym szczególnie istotne znaczenie miały wewnętrzne przemiany ustrojowe. Zostały one usankcjonowane najpierw przez nowele konstytucyjne, następnie ustawę konstytucyjną i konstytucję, a w dalszej kolejności także przez regulacje ustawowe. Dodatkowym ważnym czynnikiem określającym kompetencje poszczególnych organów państwa były różnego rodzaju wewnętrzne akty prawne każdego z nich. W badanym tutaj przypadku szczególnie ważne są Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu.

Najważniejszymi ogniwami w strukturze procesu decyzyjnego polityki zagranicznej Polski są Prezydent, Premier i Rada Ministrów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Sejm i Senat. W początkowym okresie po 1989 roku pewną rolę odgrywało Biuro Polityczne KC PZPR, zwłaszcza w odniesieniu do obsady w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Szczególne miejsce wśród wymienionych instytucji zajmowała władza ustawodawcza, czyli obie izby parlamentu. Każda z izb wśród swoich organów pomocniczych posiadała m.in. komisje stałe. Pozycja komisji sejmowych w polskim parlamencie jest istotna w dwóch obszarach — procesu prawodawczego i kontrolnego. Pozycja komisji senackich, podobnie jak samego Senatu, z czasem ewoluowała, ulegając osłabieniu w stosunku do izby niższej. Na początku lat 90. XX wieku Senat oraz członkowie komisji senackich, zwłaszcza I kadencji, odgrywali szczególną rolę — czuli się niczym „głos ubezpieczający”, że tworzą izbę, która w odróżnieniu od Sejmu posiadała rzeczywisty „mandat moralny”. To powodowało, iż zarówno formalna, jak i nieformalna pozycja Senatu była silniejsza, a aktywność i zaangażowanie senatorów, także w komisjach, były

zdecydowanie bardziej widoczne niż w następnych kadencjach.

Zatem w I, a także w II kadencji zarówno senacka, jak i sejmowa komisja spraw zagranicznych odgrywały rolę aktywnego ogniwa w strukturze procesu decyzyjnego polskiej polityki zagranicznej. Była to rola nie tylko doradcy i inspiratora, lecz także aktywnego realizatora¹. Odnosiło się to zwłaszcza do wydarzeń, które były szczególnie trudne dla polskich władz, kontrowersyjne dla opinii międzynarodowej lub konkretnych partnerów Polski. Te ostatnie wymagały często przygotowania odpowiedniej atmosfery międzynarodowej, także poprzez mniej formalne gesty i wizyty polskich parlamentarzystów. W tej roli doskonale odnalazł się, oprócz Sejmu, także Senat (zwłaszcza w odniesieniu do problemów z tranzytem wojsk radzieckich z Niemiec przez terytorium Polski czy reakcje na deklaracje państw bałtyckich w okresie rozpadu Związku Radzieckiego). Z czasem jednak senatorowie zaczęli się uskarżać, że odczuwają spadek znaczenia Senatu, a oni sami stanowią swoisty „kwiatek do kożucha”. To spowodowało, iż zapal i aktywność członków izby wyższej zaczęły słabnąć.

W wypadku Sejmu i komisji sejmowej można odnieść wrażenie, że ewolucja przebiegała w odwrotnym kierunku. Jeszcze w trakcie X kadencji Sejm był postrzegany jako izba, która nie posiadała w pełni demokratycznego mandatu w związku z tym, że tylko 35% miejsc zostało obsadzonych w wolnych wyborach. Z czasem „piętno” X kadencji przeminęło.

Komisje sejmowe są organami Sejmu², a w związku z tym ich status, funkcje i zasady działania są precyzowane w Regulaminie Sejmu³. Nie są one przy tym oddzielnymi organami państwowymi, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do postanowienia z 6 grudnia 1994 roku (sygn. akt U.5/94). We wszystkich swych działaniach komisje sejmowe wspierają działania

izby, w tym także te odnoszące się do polityki zagranicznej. Zgodnie z art. 17 Regulaminu komisje „powołane są do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu”. W opiniach badaczy dostrzec można wzrastającą rolę komisji, które coraz częściej stają się obok ciała opiniodawczego także ciałem inicjującym lub współinicjującym ustawy⁴. Tę ewolucję można dostrzec na przykładzie sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych i w dziedzinie tak, wydawałoby się, odległej tworzeniu regulacji prawnych, jaką jest polityka zagraniczna (regulacje odnoszące się do funkcjonowania Ministerstwa Spraw Zagranicznych i służby zagranicznej).

Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu pozornie nie wyróżnia się spośród innych sejmowych komisji stałych. Pod względem wielkości najczęściej zalicza się ją do komisji średnich oraz do typu komisji resortowych, gdyż zakresem jej zainteresowania pozostają sprawy będące we właściwości jednego ministerstwa — Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Można spotkać się z poglądem, iż „Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu RP niewątpliwie należy do najbardziej prestiżowych organów polskiego parlamentu”⁵. Wynika to zapewne między innymi z tego, że zajmuje się polityką zagraniczną oraz jako najwłaściwsza (choć niejedyna) uprawia dyplomację parlamentarną.

Jerzy Jaskiernia wyróżnił aż 30 różnych funkcji sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych⁶. Dla przypadku, który jest przedmiotem analizy, ważna jest jedna — inicjowanie projektów ustaw. Jest to możliwe zgodnie z art. 32 ust. 1 Regulaminu Sejmu. Komisje sejmowe rzadko korzystają z tego uprawnienia. W interesującej nas III kadencji na 1152 zgłoszone projekty komisyjnymi były tylko 82, tj. 7,1%, natomiast w IV na 1241 — 40, tj. 3,2%⁷. Ogólnie rzecz biorąc, przeważają projekty rządowe lub te zgłaszane przez

grupy posłów. Tym bardziej interesujący wydaje się badany przypadek. Albowiem w wypadku projektu ustawy o służbie zagranicznej zbiegają się dwa istotne czynniki. Po pierwsze, tego typu projekt powinien zostać wniesiony przez rząd, choćby z racji materii oraz zaplecza w postaci Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jakim dysponuje. Po drugie, inicjatywa odnosi się do szczególnie trudnego i — jak się okaże — drażliwego obszaru, który już od dłuższego czasu wymagał uregulowania. Zaznaczyć także trzeba, że polityka zagraniczna ze względu na swoją specyfikę rzadko wymaga ustawodawczej aktywności ze strony Komisji Spraw Zagranicznych — wyjątek stanowią ustawy ratyfikacyjne. Przypadek, który jest przedmiotem analizy, stanowi zatem stosunkowo rzadki przykład aktywności ustawodawczej komisji oraz jej możliwości ustawodawczych w obszarach, w których zastępować może rząd.

Po 1989 roku polska służba zagraniczna funkcjonowała zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z 24 marca 1983 roku w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej⁸ oraz zgodnie z Ustawą z 13 lutego 1984 roku o funkcjach konsulów⁹. Były to anachroniczne regulacje, które wielu kwestii nie uwzględniały¹⁰, pozostawiając je zwyczajowi, ten zaś budził wiele kontrowersji głównie poza Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Potrzeba stała się jeszcze bardziej nagła, kiedy w grudniu 1998 roku została uchwalona znówelizowana¹¹ ustawa o służbie cywilnej¹². Zgodnie z jej art. 2 ust. 4 „prawa i obowiązki członków korpusu służby zagranicznej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określa odrębna ustawa”. Taki zapis świadczył o tym, że przepisy te powinny zostać uchwalone jako uzupełnienie ustawy o służbie zagranicznej, *lex specialis*. Wydawało się, iż powinien być to dodatkowy czynnik mobilizujący rząd do podjęcia prac nad projektem ustawy odnoszącej się do służby zagranicznej.

Pierwsze prace nad projektem zostały podjęte jeszcze latem 1994 roku przez ministra Andrzeja Olechowskiego, kiedy to projekt miał stać się przedmiotem obrad Rady Ministrów. Projekt znalazł się wśród zamierzeń legislacyjnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych na drugie półrocze 1994 roku. Wówczas miał się znajdować na etapie uzgodnień. We wrześniu tegoż roku minister Andrzej Olechowski wnioskował o rozpatrzenie projektu na posiedzeniu Rady Ministrów. Niestety w grudniu projekt znalazł się na etapie uzgodnień międzyresortowych¹³, aby ostatecznie zostać przeniesiony na pierwsze półrocze roku następnego. Wiosenne odejście ministra uniemożliwiło mu realizację planów.

Ponownie do problemu powrócił rząd Jerzego Buzka. Zanim jednak rozpoczęto prace nad projektem, były one wielokrotnie zapowiadane przez ministrów spraw zagranicznych jego rządu. Po raz pierwszy można było usłyszeć o planach podjęcia prac nad tym projektem już podczas wystąpienia ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka na posiedzeniu Sejmu 5 marca 1998 roku. Prace nad projektem koncentrowały się wówczas w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Rząd prawdopodobnie chciał, aby obie ustawy — czyli znówelizowana ustawa o służbie cywilnej i nowa o służbie zagranicznej — weszły w życie 1 stycznia 1999 roku¹⁴. Minęła jednak jesień i projekt nie mógł wyjść z fazy przygotowawczej i konsultacyjnej. Jak przyznał latem 1998 roku sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Andrzej Ananicz, prace nad projektem zostały wstrzymane do czasu „wykryształowania się koncepcji ustawy o administracji publicznej”, tak by „nie było dużych rozbieżności między obiema ustawami”¹⁵. Dnia 12 grudnia 1998 roku minister B. Geremek na posiedzeniu sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych mówił, że „do Komisji Spraw Zagranicznych w najbliższym czasie zgłoszony zostanie projekt ustawy o służbie zagranicz-

nej¹⁶. Nic takiego jednak nie nastąpiło, choć projekt został opracowany. Następnie przekazano go do uzgodnień międzyresortowych. Ostatecznie jednak uzyskał negatywną opinię Komitetu Społecznego Rady Ministrów. Nie uzyskał także pozytywnej opinii Rady Służby Cywilnej¹⁷. Głównym zarzutem, który będzie podnoszony także w odniesieniu do projektu komisyjnego, była autonomizacja korpusu służby zagranicznej w stosunku do korpusu służby cywilnej. Tymczasem w opinii Rady miał to być jeden korpus i tylko kwestie, które nie zostały uregulowane w ustawie o służbie cywilnej, powinny zostać doprecyzowane w ustawie o służbie zagranicznej¹⁸. Negatywne stanowisko Rady i Komitetu spowodowało zaniechanie dalszych prac nad projektem rządowym. W tej sytuacji, niemal u schyłku III kadencji Sejmu, Komisja Spraw Zagranicznych podjęła decyzję o wniesieniu projektu komisyjnego. Sami posłowie-członkowie Komisji Spraw Zagranicznych początkowo z dużą dozą niewiary odnosili się do możliwości uchwalenia tej ustawy jeszcze w III kadencji. W toku dyskusji podkreślano jednak, że jeśli teraz nie zdecydują się na podjęcie prac, zostaną one znów odłożone na nieokreślony czas. Taka sytuacja zaś szkodzi funkcjonowaniu Ministerstwa Spraw Zagranicznych i służbie zagranicznej, które znajdują się w obszarze szczególnej troski Komisji. Przewodniczący Komisji, poseł Czesław Bielecki, akcentował, iż rząd nie był w stanie zakończyć prac nad własnym projektem, a zatem Komisja powinna podjąć się tego zadania i wypełnić lukę w ustawodawstwie. Szczególnie interesująca jest idea projektu jako projektu komisyjnego. Jak zasygnalizowano powyżej, takich projektów było niewiele, gdyż wymagały zawsze kompromisu wewnątrz Komisji, a więc „wyrzeczenia się” partyjnych interesów na rzecz wspólnej koncepcji.

Prezydium Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu zaczęło rozważać możliwość

podjęcia inicjatywy wiosną 2001 roku. Po raz pierwszy pomysł stał się przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia Komisji 9 kwietnia 2001 roku. Przewodniczący Komisji Czesław Bielecki przedstawił ideę zgłoszenia projektu, który został opracowany na podstawie nieformalnego dokumentu przygotowanego przez Spółkę prawniczą I & Z, Hubert Izdebski, Jerzy Kaczorek, Jan Zieliński. Można wnioskować, iż „bazę” stanowił dawny projekt rządowy, który został skorygowany i uzupełniony zgodnie z sugestiami Rady Służby Cywilnej. Jak podkreślał prof. H. Izdebski, przede wszystkim w projekcie uznano zasadę, iż korpus służby zagranicznej nie może mieć statusu autonomicznego wobec korpusu służby cywilnej, lecz musi być jego częścią. Postanowiono także ograniczyć kompetencje dyrektora generalnego służby zagranicznej oraz umożliwić przechodzenie ze służby cywilnej do służby zagranicznej, choć regulowano to odmiennie niż ustawa o służbie cywilnej. Założono także, iż wymagania w odniesieniu do członków służby zagranicznej powinny być wyższe niż do służby cywilnej w ogóle. Owe zmiany dawały nadzieję, że Rada Służby Cywilnej pozytywnie odniesie się do projektu.

Zanim jednak pomysł przedstawiono Komisji, został skonsultowany z „zainteresowanymi resortami” (czyli zapewne z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i szefem służby cywilnej) oraz z szefami poszczególnych klubów partii zasiadających w izbie niższej. Te ostatnie konsultacje zaowocowały decyzją, aby projekt miał charakter ponadpartyjny. Od początku członkowie Komisji zdawali sobie sprawę, że to, co może najbardziej zaszkodzić projektowi, to spory pomiędzy resortami. Stąd dbałość o uczestniczenie w pracach nad projektem urzędników z zainteresowanych resortów, jednak nie jako oficjalnych przedstawicieli, lecz na zasadzie *bona fide*. Korzystano także z pomocy biura legislacyjnego Sejmu. Do szczegółowego opracowania projektu, który

następnie zostałby zgłoszony jako inicjatywa komisyjna, postanowiono powołać podkomisję¹⁹. Przewodniczącym podkomisji został Włodzimierz Cimoszewicz. Podkomisja pracowała nad zarysowanym już projektem, jej zadaniem było jego ostateczne opracowanie, tak by mógł zostać zgłoszony jako komisyjny projekt ustawy o służbie zagranicznej.

Podkomisja zakończyła pracę z początkiem lipca i przedstawiła jej efekt na posiedzeniu Komisji 5 lipca 2001 roku. W posiedzeniu tym uczestniczyli m.in. dyrektor generalny MSZ Michał Radlicki, przedstawiciel biura legislacyjnego kancelarii Sejmu (które nie zgłosiło uwag do projektu) oraz podsekretarz stanu w MSZ Radosław Sikorski. Włodzimierz Cimoszewicz na początku obrad zaznaczył, że prezentowany projekt „jest akceptowany w sposób nieoficjalny przez przedstawicieli rządu, to znaczy Ministerstwo Spraw Zagranicznych i kierownictwo służby cywilnej. Instytucje te brały aktywny udział we wszystkich pracach podkomisji”²⁰. Potwierdził to następnie dyrektor generalny w MSZ M. Radlicki, który oświadczył, że projekt został uzgodniony z Urzędem Służby Cywilnej i „praktycznie nie ma kwestii spornych”. Projekt wywołał żywą dyskusję między posłami. Pojawiły się wątpliwości co do niektórych zapisów (rezygnacja z tytułu ambasadora *ad personam*, sposobu wynagradzania członków korpusu służby cywilnej, możliwości zatrudniania małżonków ambasadorów etc.). Ostatecznie jednak przygotowany przez podkomisję projekt ustawy o służbie zagranicznej został jednomyślnie przyjęty jako projekt komisyjny i skierowany na ścieżkę legislacyjną. Była to niezwykle ważna kwestia, gdyż okazało się, że konsensus, którego nie mógł osiągnąć rząd, stał się jednak możliwy na forum podkomisji i Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu, z udziałem i z akceptacją spierających się wcześniej resortów.

Projekt został skierowany na normalną drogę legislacyjną, która rozpoczęła się od

pierwszego czytania. Odbyło się ono 24 lipca 2001 roku na połączonym posiedzeniu dwóch komisji sejmowych — Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Posłowie wiedzieli, iż aby ustawa miała szansę zostać uchwalona w III kadencji, prace nad jej uchwaleniem muszą przebiegać szybko i sprawnie. Wśród zaproszonych przez Komisję gości znaleźli się m.in.: szef służby cywilnej Jan Pastwa, dyrektor generalny Ministerstwa Spraw Zagranicznych Michał Radlicki, przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Andrzej Ananicz. Na tym etapie prac A. Ananicz zastępował ministra spraw zagranicznych Władysława Bartoszewskiego. Zgodnie z wcześniejszym stanowiskiem M. Radlickiego wypowiadał się pozytywnie o projekcie. Na pytanie posła Longina Pastusiaka, czy reprezentuje stanowisko rządu, odpowiedział przecząco. Stwierdził, że rząd nie zaprezentował jeszcze swojego stanowiska wobec omawianego projektu ustawy. Posłowie zgłosili wiele uwag do projektu. Część z nich, jak np. wpisanie obowiązku przesłuchiwania kandydatów na ambasadorów przez sejmową Komisję Spraw Zagranicznych, została wyjaśniona od razu²¹. Część, jak postulat doprecyzowania pojęcia personelu pomocniczego i obsługi placówek zagranicznych, miała zostać przygotowana przez eksperta Komisji mecenasa Jana Zielińskiego. Ostatecznie projekt ustawy o służbie zagranicznej został jednogłośnie przyjęty przez komisje i skierowany do Marszałka Sejmu z prośbą o szybkie skierowanie do drugiego czytania.

Prace nad projektem zostały wyraźnie przyspieszone. Drugie czytanie miało miejsce już dwa dni później — 26 lipca. Zostało ono dodane — jako punkt 57 — do porządku obrad 114 posiedzenia Sejmu III kadencji, po uzyskaniu opinii Konwentu Seniorów. Podczas tego czytania w swoich oświadczeniach za przyjęciem projektu

opowiedziały się wszystkie większe kluby — Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Akcji Wyborczej Solidarność, Unii Wolności oraz Prawa i Sprawiedliwości. Warto zaznaczyć, że na tym posiedzeniu Sejmu był obecny minister gospodarki i wicepremier Janusz Steinhoff. Niestety, nie zabrał głosu w debacie nad projektem. Natomiast przedstawiciel jego klubu, czyli AWS, zapowiedział głosowanie za przyjęciem projektu. Jest to uwaga o tyle ważna, że w niedługim czasie właśnie wicepremier J. Steinhoff okaże się największym przeciwnikiem uchwalenia ustawy i zmobilizuje wiele środków, aby Senat ją odrzucił. Niestety, kiedy trwały nad nią prace w komisjach, podkomisji oraz kiedy była przedmiotem obrad — ani razu nie okazał jej zainteresowania.

Trzecie czytanie projektu miało miejsce nazajutrz po drugim, czyli 27 lipca. Tego samego dnia przeważającą większością głosów (327 za, 10 przeciw i 4 wstrzymujące się) została uchwalona ustawa²².

Dnia 31 lipca 2001 roku uchwalona ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu i Prezydentowi. Dotąd wydawało się, że ustawa nie wzbudza już wątpliwości rządu, gdyż resorty, które miały najwięcej wątpliwości, ją zaakceptowały. Okazało się jednak, że wątpliwości pozostały, a raczej miał je tym razem resort gospodarki, z ministrem J. Steinhoffem. Swojemu oburzeniu procedurą (szybkością) oraz uchwaleniem jej mimo braku stanowiska rządu dał wyraz na posiedzeniu Rady Ministrów już 31 lipca. Na posiedzeniu tym została podjęta decyzja o konieczności opracowania stanowiska rządu odnośnie do uchwalonej ustawy. Miało ono zostać przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów 7 sierpnia.

W dniu 1 sierpnia na posiedzeniu Komitetu Społecznego Rady Ministrów została podjęta decyzja o wysłaniu do wszystkich resortów zalecenia przygotowania i przysłania do Komitetu opinii o uchwalonej ustawie. Opinie wpłynęły do Komitetu Społecz-

nego Rady Ministrów, który 7 sierpnia rano, przed posiedzeniem Rady Ministrów, przyjął projekt stanowiska rządu. Znakomita większość ministerstw negatywnie zaopiniowała ustawę, podnosząc różnego rodzaju zarzuty. Szef służby cywilnej J. Pastwa, który uczestniczył w posiedzeniach Komisji podczas przygotowywania projektu ustawy, także wysłał swoją opinię do Komitetu Społecznego Rady Ministrów. W swojej opinii zarzucił ustawie o służbie zagranicznej niezgodność z konstytucją oraz z ustawą o służbie cywilnej. W części zatytułowanej „Najważniejsze uwagi do rozwiązań proponowanych w ustawie o służbie zagranicznej” podniósł także trzy zastrzeżenia mniejszej rangi — tryb prowadzenia konkursów na stanowiska kierownicze w służbie zagranicznej, kwestie podejmowania pracy w placówkach zagranicznych przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w innych urządach niż MSZ oraz konieczność uregulowania sytuacji prawnej osób odbywających aplikację dyplomatyczno-konsularną. Jak to możliwe, że podczas prac nad projektem J. Pastwa nie zgłosił poprawek ani jakichkolwiek uwag?²³ Uczestniczył nie tylko w posiedzeniu Komisji, lecz także w pracach przygotowujących projekt. Jedyny wniosek, jaki się nasuwa, to taki, że atmosfera wokół ustawy się pogorszyła i w tej sytuacji szef służby cywilnej także „odnalazł” braki w ustawie. Trudno wyjaśnić bowiem inaczej zmianę oceny ustawy przez szefa służby cywilnej w ciągu niespełna dwóch tygodni. Podobny problem ze stanowiskiem miało Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W gorącym okresie omawiania ustawy przez rząd w posiedzeniach nie uczestniczył minister spraw zagranicznych Władysław Bartoszewski, który przebywał w tym czasie na urlopie. Reprezentował go wówczas podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych A. Ananicz, który choć, jak można się domyślać, z pewnymi oporami, ale głosował także za negatywną opinią Rady Ministrów w sprawie ustawy.

W późniejszym czasie, kiedy ustawa wróciła do Sejmu z negatywnym stanowiskiem Senatu, na posiedzeniu sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych W. Bartoszewski mówił, że zgłosiłby w tym głosowaniu Rady Ministrów głos odrębny, *votum separatum*²⁴. Wyraził przy tym pogląd, iż podsekretarz stanu nie ma uprawnień do udziału w głosowaniu konstytucyjnych ministrów²⁵.

Pozostałe resorty w wysłanych do Komitetu Społecznego Rady Ministrów opiniach zajmowały negatywne stanowisko wobec ustawy²⁶. Kanon przytaczanych zarzutów był podobny. Powoływano się najczęściej na złamanie dwóch artykułów konstytucji — 153 i 60²⁷, oraz na brak zgodności z duchem i przepisami ustawy o służbie cywilnej.

Projekt stanowiska rządu był przedmiotem posiedzenia Rady Ministrów 7 sierpnia 2001 roku (sama ustawa nigdy nie była przedmiotem obrad Rady). Został wówczas przyjęty jednomyślnie, przy nieobecności ministra spraw zagranicznych W. Bartoszewskiego. W jego zastępstwie udział w obradach brał podsekretarz stanu w MSZ A. Ananicz. Premier postanowił, że stanowisko rządu będą reprezentować dwaj ministrowie — spraw zagranicznych i gospodarki.

Można odnieść wrażenie, iż rząd postanowił za wszelką cenę uniemożliwić uchwalenie ustawy. A jeśli tak, to jakie motywy nim kierowały? Być może rząd został zdyscyplinowany postawą wicepremiera J. Steinhoffa, który jako pierwszy zwrócił uwagę na uchwaloną już ustawę i starał się stworzyć wokół niej atmosferę „tajemniczo szybkiego i podejrzanego” sposobu uchwalenia. Wicepremier poszedł nawet krok dalej i przed posiedzeniem Senatu wyznaczonym na 30 sierpnia 2001 roku, kiedy omawiano po raz pierwszy ustawę o służbie zagranicznej, wysłał pismo do wszystkich senatorów. Pismo jest datowane na 28 sierpnia. Załączono doń opinię Rady Ministrów z 7 sierpnia 2001 roku. W swoim piśmie wicepremier podkreślał, że na żadnym etapie

prac w Sejmie rząd nie był proszony o zajęcie stanowiska wobec projektu²⁸, że projekt nie został przedstawiony do zaopiniowania Radzie Służby Cywilnej²⁹, że pracownicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych w krótkim czasie bez zdawania egzaminów uzyskają najwyższe stopnie służbowe³⁰ oraz że ograniczona zostanie znacznie odrębność organizacyjna służb ekonomiczno-handlowych na placówkach od szefa placówki dyplomatycznej³¹.

Wcześniej jednak ustawą zajęła się senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, która obradowała nad ustawą 7 i 22 sierpnia 2001 roku³². Niestety, na żadnym z tych posiedzeń nie był obecny minister spraw zagranicznych W. Bartoszewski, choć wraz z ministrem gospodarki J. Steinhoffem został wyznaczony do reprezentowania stanowiska rządu³³. Ministerstwo Spraw Zagranicznych reprezentował A. Ananicz. Obecny był minister gospodarki J. Steinhoff, wiceminister gospodarki W. Katner, posłowie z sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych oraz eksperci Komisji sejmowej. Mimo zaproszenia na posiedzenie Komisji nie stawiał się przewodniczący Rady Służby Cywilnej Mirosław Stec (powód nieobecności to wyjazd urlopowy) ani wiceprzewodnicząca Rady prof. Gintowt-Jankowicz (z powodu choroby). Ostatecznie Komisja postanowiła wnioskować o przyjęcie ustawy bez poprawek³⁴.

Stanowisko w imieniu rządu przedstawił wiceminister W. Katner na posiedzeniu Senatu 30 sierpnia. Przekonywał senatorów, że ustawa jest zła, niezgodna z konstytucją i innymi ustawami, przygotowana pośpiesznie³⁵, bez stanowiska Rady Ministrów i opinii Rady Służby Cywilnej. Mimo zaproszenia na posiedzenie Senatu nie przybył minister spraw zagranicznych W. Bartoszewski, w jego zastępstwie miał przybyć podsekretarz stanu Stefan Meller. Niestety, nie pojawił się. W toku dyskusji zostało zgłoszonych wiele wniosków o charakte-

rze legislacyjnym, które zostały skierowane przez marszałek Senatu Alicję Grześkowiak do Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej. Po wznowieniu obrad Senatu zgłoszone zostały trzy wnioski: za przyjęciem ustawy bez poprawek (stanowisko senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej), za odrzuceniem ustawy oraz za wprowadzeniem poprawek. Jako pierwszy został poddany pod głosowanie wniosek o odrzucenie ustawy o służbie zagranicznej i on też został przegłosowany³⁶.

Ustawa wróciła do izby niższej. Stanowisko Senatu było przedmiotem prac Komisji Spraw Zagranicznych oraz Administracji i Spraw Wewnętrznych 4 i 5 września 2001 roku. Tym razem na posiedzenie stawiał się minister spraw zagranicznych W. Bartoszewski oraz podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki W. Katner. Na posiedzeniu w obronie ustawy wystąpił W. Bartoszewski, który odniósł się krytycznie do stanowiska Rady Ministrów i, jak już zostało zasygnalizowane, sam zadeklarował, iż głosowałby odrębnie. Postawił silny nacisk na wątki, które wzbudzały tyle oporów po stronie Ministerstwa Gospodarki, czyli podległość pionu ekonomicznego placówek zagranicznych³⁷. Posiedzenie odbywało się w burzliwej atmosferze, gdyż W. Bartoszewski, kiedy dowiedział się, iż osobą upoważnioną do reprezentowania stanowiska Rady Ministrów został W. Katner³⁸, o czym on sam nie został przez premiera poinformowany, postanowił oddać się do jego dyspozycji³⁹, „gdyż nie może być tak, że dwóch ministrów reprezentuje politykę zagraniczną państwa”⁴⁰. Ostatecznie komisje Spraw Zagranicznych i Administracji i Spraw Wewnętrznych przegłosowały odrzucenie uchwały Senatu 23 głosami za, przy 4 przeciwnych i 6 wstrzymujących się. Uchwała Senatu została odrzucona przez Sejm podczas jego posiedzenia 6 września⁴¹. Podczas głosowania nieobecny był wicepremier J. Steinhoff.

Projekt ustawy był przedmiotem krytyki ze strony niemal wszystkich resortów. Zarzucano mu niezgodność z konstytucją i ustawami, niewłaściwą procedurę uchwalenia, sami twórcy przyznawali, iż jest rozwiązaniem, które trzeba naprawić w najbliższym czasie. Okazało się jednak, że do dzisiaj ustawa nie została ani razu gruntownie znowelizowana⁴². Po raz pierwszy o zasadniczej nowelizacji ustawy zaczęto mówić latem 2006 roku⁴³.

Struktura i mechanizmy tworzenia polityki zagranicznej oraz jej ram prawnych od 1989 roku podlegały zmianom. Były one największe na początku lat 90., gdyż łączyły się z procesem szeroko rozumianej zmiany ustrojowej w Polsce. Można zaryzykować tezę, iż niezmiennie w centrum tego procesu znajdowała się władza wykonawcza, Rada Ministrów, a w szczególności minister właściwy do spraw zagranicznych. Władza ustawodawcza (głównie komisje spraw zagranicznych) w polityce zagranicznej odgrywa przede wszystkim rolę kontrolną, w początkowym okresie po 1989 roku także w pewnym stopniu inspirującą. Władza ustawodawcza może czasem także dopełniać czy uzupełniać działania władzy wykonawczej. W polityce zagranicznej, która jest specyficzną materią, pole aktywności władzy ustawodawczej jest zatem niewielkie. Jak jednak pokazuje analizowany przykład, może się zdarzyć i tak, że to właśnie władza ustawodawcza poprzez swoje organy, takie jak komisje, zastąpi władzę wykonawczą, gdy ta ostatnia z jakichś względów nie jest zdolna do podjęcia właściwych działań.

Podstawowym celem działań wszystkich władz jest stwarzanie okoliczności optymalnej realizacji racji stanu, najważniejszych interesów państwa. Temu powinny służyć działania podejmowane przez Radę Ministrów, poszczególnych ministrów, obie izby parlamentu i wymiar sprawiedliwości. Analizowany przykład budzi jednak refleksję, czy wszyscy uczestnicy tych działań mają

tego świadomość. Czy poszczególni ministrowie są zdolni wznieść się ponad własne, resortowe interesy, a władza wykonawcza przyznać, iż nie zawsze odpowiednio sprawnie i szybko reaguje na potrzeby. Odnieść można wrażenie, że nie do końca tak jest. Racjonalność zachowań wszystkich uczestników analizowanego przykładu, zwłaszcza po stronie Rady Ministrów, nastrocza wątpliwości. Niepokojący odnośnie do procesu „dojrzwania” struktury i mechanizmów decydowania w polityce jest także brak sprawnego i efektywnego przepływu informacji między rządem i Sejmem.

Komisje sejmowe są organami, w których przygotowuje się i opracowuje projekty mające być przedmiotem obrad Sejmu (oczywiście nie tylko). Jest to także miejsce ścierania się sił politycznych reprezentowanych w izbie niższej. Zdarzają się jednak przypadki, w których różne siły polityczne reprezentowane w komisjach dla „dobrej sprawy” są zdolne do kompromisu w postaci inicjatywy komisyjnej. Być może komisyjny projekt ustawy o służbie zagranicznej był przejawem rozumowania w kategoriach państwa, a nie partii. To byłoby świadectwem dojrzałości i zdolności wykorzystywania mechanizmów przewidzianych w konstruowanym systemie politycznym.

Izba wyższa także ma swoje organy w postaci komisji stałych (choć nie tylko, podobnie jak izba niższa), w tym także komisję zajmującą się sprawami zagranicznymi. Upraszczając, można powiedzieć, że rola Senatu to rodzaj „wentyla bezpieczeństwa” projektów rodzących się w Sejmie. Powinna być to rola na wskroś pozytywna jednakowoż. W początkowym okresie przemian ustrojowych w Polsce, kiedy Senat działał w nieco innych ramach prawnych i innej

atmosferze, jego komisje były aktywnym uczestnikiem dialogu z władzą wykonawczą i same wyrażały chęć uczestniczenia w realizowaniu i tworzeniu polityki zagranicznej Polski. Od tego jednak momentu przeszły ewolucję w kierunku bierności i zniechęcenia, które wynikały także zapewne z tego, iż pojawiały się pomysły rezygnacji z izby wyższej⁴⁴. W 2001 roku, kiedy uchwalono ustawę o służbie zagranicznej, stanowisko Senatu i jego Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej było jeszcze inne. Senatorowie, nie śledząc wydarzeń w Sejmie, stali się przedmiotem „rozgrywki” między rządem a Sejmem. Przestali być podmiotem w procesie podejmowania decyzji, stali się bierni. Czyżby rację miał jeden z posłów, który powiedział, że Senat jest izbą „zażaleń dla spóźnionego rządu”? Czy w tej sytuacji nie zależy zbyt wiele od zdolności i skuteczności perswazji ministrów, rządu i Sejmu?

Ostatni wniosek, jaki się nasuwa w związku z analizowanym przypadkiem, to fakt, iż parlament wbrew temu, co dość powszechnie się sądzi, może odgrywać istotną rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej zarówno na płaszczyźnie formalnej, jak i (co już nie wynika z tego przypadku) merytorycznej. Niestety odnieść można wrażenie, iż posłowie i senatorowie nie są zainteresowani wykorzystywaniem tych możliwości. Dostrzec można także powolny spadek tego zainteresowania od początku lat 90. Przede wszystkim dotyczył on izby wyższej, przy czym trzeba pamiętać, iż nie mały wpływ na tę sytuację miała zmiana pozycji Senatu w ogóle. Wyrazić należy tylko nadzieję, że mimo to, świadomy udział parlamentu w mechanizmie decydowania o polityce zagranicznej Polski oraz o jej treści nie zaniknie.

¹ Jak wynika ze sprawozdania senackiej Komisji Spraw Zagranicznych I kadencji, aktywność komisji koncentrowała się na działalności legislacyjnej (budżet MSZ), ocenie i inspiracji działań MSZ (spotkania z ministrem spraw zagranicznych i innymi urzędnikami ministerstwa, oceny jego polityki kadrowej), reprezentowaniu Senatu w ponadnarodowych ciałach parlamentarnych oraz bezpośredniej działalności

dyplomatycznej (przyjmowanie zagranicznych gości, wyjazdy za granicę, udział w przyjmowaniu wizyt zagranicznych wizyt rządowych na zaproszenie ministra spraw zagranicznych lub premiera). Stenogram z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych 7 listopada 1991 r., I kadencja Senatu, Archiwum Senatu, sygn. BPS/SKS/SZ-39.

² H. Pajdała, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003; P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu RP*, Warszawa 2002.

³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. wraz z późniejszymi zmianami.

⁴ R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.

⁵ J. Jaskiernia, *Charakter prawny i funkcje Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 6/2004, s. 25.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Dane na podstawie obliczeń autorki, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum>.

⁸ Dz.U. 1983 Nr 20, poz. 90.

⁹ Dz.U. 1984 Nr 9, poz. 34.

¹⁰ Przede wszystkim chodziło o sposób przeprowadzania naboru i szkoleń, reguł organizacji kariery dyplomatycznej, obsadzania placówek dyplomatycznych i konsularnych, struktury płac i obiegu informacji. Znamienny był artykuł Ludwika Dembińskiego, stałego przedstawiciela Polski przy ONZ w „Rzeczpospolitej”, pt. *Nic się nie zmieniło i wszyscy są zadowoleni*, „Rzeczpospolita” 27 czerwca 1997.

¹¹ W 1996 roku została uchwalona pierwsza po 1989 roku ustawa o służbie cywilnej — Dziennik Ustaw 1996 Nr 89, poz. 402.

¹² Dziennik Ustaw 1999 Nr 49, poz. 483.

¹³ Propozycje planu pracy ministrów na drugie półrocze 1994 roku, AAJ, sygn. 2998/13, tom IV. Na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu, w dniu 6 kwietnia 1994 roku minister Andrzej Olechowski potwierdził, że projekt ustawy, który nazwał niezbyt skomplikowanym, będącym na etapie uzgodnień. Przyznał jednak, iż los projektu zależy w dużej mierze od konsensusu politycznego.

¹⁴ Potwierdza to wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Janusza Stańczyka, który na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu 30 czerwca 1998 roku powiedział, że jesienią tego roku rząd planuje przedstawić inicjatywę ustawodawczą o służbie zagranicznej.

¹⁵ Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 672/III, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja3/komisje.html> (dostęp: 20 września 2011).

¹⁶ Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 1168/III, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja3/komisje.html> (dostęp: 20 września 2011).

¹⁷ Opinia Rady została sformułowana w postaci uchwały Rady Służby Cywilnej nr 33 z dnia 7 września 2000 r.

¹⁸ Ponadto Rada miała wątpliwości, czy zachowany został charakter dostępu do służby cywilnej, a więc także zagranicznej (otwartość, konkurencyjność, równość). Zarzucono też projektowi, iż ogranicza kompetencje szefa Służby Cywilnej na rzecz Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej.

¹⁹ Do podkomisji zostali powołani posłowie Olga Krzyżanowska, Włodzimierz Cimoszewicz, Janusz Dobrosz, Edward Wende, Mirosław Styczeń.

²⁰ Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 4462/III, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja3/komisje.html> (dostęp: 20 września 2011).

²¹ Jak wyjaśnił ekspert komisji prof. H. Izdebski, przez wprowadzenie takiego zapisu do ustawy, która odnosi się do władzy wykonawczej, zostałby naruszony trójpodział władz. Nałożono by bowiem obowiązek, który odnosi się do władzy ustawodawczej, komisja zaś stanowi organ władzy ustawodawczej, jaką jest Sejm.

²² Głosowanie nr 435.

²³ Kiedy atmosfera wokół ustawy zaczęła się pogarszać, Jan Pastwa przyznał, że uczestniczył w posiedzeniach Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu, na których była ona przedmiotem obrad, występował tam jednak tylko w charakterze eksperta.

²⁴ Rada Ministrów podejmuje decyzje kolegialnie i powinny one prowadzić do realizacji systemowo spójnej polityki. Niestety, nie zawsze tak jest. Jak przyznaje Grzegorz Rydlewski, trudno pomijać fakt, że

podejmowane decyzje „prawie nigdy nie są neutralne dla realizacji polityki w licznych, innych pozornie nie-raz odległych działach administracji rządowej”. Cyt. za: G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 187.

²⁵ Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 4684/III, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja3/komisje.html> (dostęp: 20 września 2011).

²⁶ Wśród dokumentacji odnaleźć można opinie przysłane przez Rządowe Centrum Legislacji, Szefa Służby Cywilnej, Ministerstwa Gospodarki, Głównego Urzędu Cei, Ministerstwa Skarbu Państwa, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej (który nie zgłosił uwag), Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (uznał, iż projekt może spowolnić tworzenie służby cywilnej w Polsce i tym samym zostać negatywnie zaopiniowanym przez Unię Europejską), Urzędu Ochrony Państwa, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Uwag nie zgłosiły Komitet Badań Naukowych i Ministerstwo Nauki.

²⁷ Art. 153, który stanowi, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, którego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Ustawa o służbie zagranicznej tworzy natomiast odmienny, autonomiczny korpus służby zagranicznej, którego zwierzchnikiem czyni dyrektora generalnego służby zagranicznej. Art. 60 zaś, że obywatele polscy korzystający w pełni z praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, a zatem takich samych odnośnie do korpusu służby cywilnej i korpusu służby zagranicznej. Jedynym wyróżnikiem służby zagranicznej jest wykonywanie zadań poza granicami RP, co jest niewystarczające, aby tworzyć odrębną grupę pracowników. Opinia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2001 r. w sprawie ustawy o służbie zagranicznej uchwalonej przez Sejm RP w dniu 27 lipca 2001 roku.

²⁸ Zgodnie z art. 35 ust 2 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu „przesyła wniesione projekty ustaw i uchwał Prezydentowi, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów”. Członkowie Rady Ministrów uczestniczą ponadto w posiedzeniu Sejmu, o którego przedmiocie obrad Marszałek jest zobowiązany powiadomić członków Rady Ministrów najpóźniej 7 dni przed terminem obrad. Strona rządowa powoływała się na złamanie art. 119 konstytucji, który w ust. 2 mówi, iż „Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów”.

²⁹ Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt. 3 Rada Służby Cywilnej „opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej”.

³⁰ Rozdział 6 ustawy o służbie zagranicznej.

³¹ Art. 16, ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej — „Kierujący placówką dyplomatyczną jest przełożonym wszystkich członków służby zagranicznej w kierowanej przez niego placówce zagranicznej oraz osób, o których mowa w art. 2, ust. 2”, czyli także tych, którzy nie wchodzą w skład służby zagranicznej, ale są zatrudnieni w placówce. Konflikt kompetencyjny między Ministerstwem Spraw Zagranicznych a ministerstwem właściwym do spraw gospodarczych dotyczący biur radców handlowych, a potem wydziałów ekonomiczno-handlowych, ciągnął się od lat 90. i choć oba resorty podpisały porozumienie dotyczące tej kwestii (zarządzenia nr 3 Ministra Gospodarki oraz Ministra Spraw Zagranicznych, biura radców handlowych zostały inkorporowane do ambasad), to jednak ich faktyczna podległość wciąż budziła spory.

³² Podczas posiedzeń komisji wiele padało słów, które oddawały „atmosferę walki”, jaka wokół tej ustawy się wytworzyła. Na przykład poseł C. Bielecki: „Uważam, że zasadne jest zadanie sobie pytania. Czy przypadkiem rząd nie zapomniał, że jednak, no koniec końców i to jest może panie ministrze, esencja konstytucyjności naszej demokracji, że jednak Sejm jest nad rządem, a nie rząd nad Sejmem? [...] Bowiem, ja uważam, że opinia sformułowana przez rząd jest na wskroś emocjonalna, po prostu emocjonalna. [...] I uważam, że rząd działa tutaj w sposób, w którym próbuje, w momencie gdy sam nie umiał wypracować kompromisu, a wypracowała go Niższa Izba. Próbuje wpłynąć na ten proces, mówiąc, myśmy w tym nie uczestniczyli, to stało się w jakimś trybie niezwykłym”.

³³ Tuż przed drugim posiedzeniem senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej upoważnienie do reprezentowania stanowiska rządu otrzymał wiceminister gospodarki W. Katner.

³⁴ Senat IV kadencji, druk senacki nr 763A.

³⁵ Na przykład W. Katner powiedział m.in.: „Mój szef, pan premier Steinhoff, powiedział nawet, że tylko przypadkiem nie głosował za jej przyjęciem, być może by głosował, bo nie zdawał sobie sprawy, że może być taka sytuacja. Rząd wypowiedział się natychmiast, gdy mógł”. Stenogram z 89. posiedzenia Senatu RP IV kadencji.

³⁶ Głosowanie nr 193, IV kadencja Senatu. Udział w głosowaniu wzięło 76 senatorów, z których 58 opowiedziało się za, przeciw 9 i wstrzymało się 8.

³⁷ Powołał się m.in. na umowę koalicyjną UW i AWS, w której był punkt mówiący o tym, że obie siły będą zmierzały do uregulowania spraw dychotomii w służbie zagranicznej, do uporządkowania współdziałania pionu ekonomicznego i politycznego.

³⁸ Była to decyzja Prezesa Rady Ministrów z 21 sierpnia 2001 r., w której na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów upoważnił W. Katnera do prezentowania stanowiska rządu na posiedzeniach komisji sejmowych i senackich poświęconych rozpatrzeniu komisyjnego projektu ustawy o służbie zagranicznej.

³⁹ Stanowisko W. Bartoszewskiego wywołało także reakcje prasy. Zwłaszcza że minister w obecności dziennikarzy, rozmawiając przez telefon komórkowy z premierem, powiedział, że oddaje się do jego dyspozycji. Już wieczorem jednak została przekazana informacja przez rzecznika rządu K. Lufta, iż cała sprawa była nieporozumieniem i została wyjaśniona. „Gazeta Wyborcza” 5 września 2001.

⁴⁰ Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych 4684/III, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja3/komisje.html> (dostęp: 20 września 2011).

⁴¹ Głosowanie nr 125, na 118 posiedzeniu Sejmu. W głosowaniu 254 posłów głosowało za odrzuceniem uchwały Senatu, 82 przeciw, 18 wstrzymało się od głosu. Przeciwno odrzuceniu głosowali przede wszystkim posłowie z klubu AWS — 41 na 108 głosujących.

⁴² Poszczególne nowelizacje związane były ze zmianami ustaw, z którymi powiązana jest ustawa o służbie zagranicznej. Chodzi tu o ustawę z 25 listopada 2004 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych, oraz o zmianie niektórych ustaw; ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych; ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej; ustawę z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, oraz o ustawę z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych.

⁴³ Projekt nowej ustawy wraz z uzasadnieniem można znaleźć na stronie Rady Ministrów: <http://kprm.gov.pl/bip/070712uzasadnieniezag.pdf>.

⁴⁴ W okresie prac nad konstytucją z 1997 roku trwały dyskusje nad kształtem parlamentu i brano pod uwagę także możliwość rezygnacji z izby wyższej.

Bibliografia

- Bałaaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005.
- Jaskiernia J., *Charakterystyka i funkcje Komisji Spraw Zagranicznej Sejmu RP*, [w:] R.R. Ludwikowski (red.), *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Madera A.J., *Sejmowe komisje śledcze: polskie tradycje i doświadczenia współczesne*, Toruń 2011.
- Madera A.J., *Sejmowe komisje śledcze: studium prawnohistoryczne*, Kraków-Rzeszów 2008.
- Pajdała H., *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003.
- „Przegląd Dyplomatyczny” 4, 2004.
- Rydlowski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002.
- Stemplowski R., *Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej*, Warszawa 2004.
- Stemplowski R., *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, Warszawa 2006.

Źródła

- Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 672/III, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja3/komisje.html> (dostęp: 20 września 2011).
- Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 1168/III, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja3/komisje.html> (dostęp: 20 września 2011).
- Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 4462/III, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja3/komisje.html> (dostęp: 20 września 2011).
- Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 4684/III, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja3/komisje.html> (dostęp: 20 września 2011).
- Projekt nowej ustawy wraz z uzasadnieniem można znaleźć na stronie Rady Ministrów: <http://kprm.gov.pl/bip/070712uzasadnieniezagr.pdf>.
- Propozycje planu pracy ministrów na II półrocze 1994 roku, AAJ, sygn. 2998/13, t. IV.
- Protokół ustaleń nr 31/2001, posiedzenie Rady Ministrów w dniu 7 sierpnia 2001 r., Archiwum Rady Ministrów, sygn. 449/33.
- Stenogram z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych 7 listopada 1991 roku, I kadencja Senatu, Archiwum Senatu, sygn. BPS/SKS/SZ-39.

Initiative competencies of parliamentary Committee of Foreign Affairs illustrated by Foreign Service Act

Summary

The article is an attempt to reconstruct the mechanisms influencing the creation of formal regulations in foreign policy. This study focuses on the Act on Foreign Service of 2001 and the circumstances in which it was passed as well as the impact of the parliamentary Committee of Foreign Affairs. Apart from the formal aspects being part of competencies of the Foreign Affairs Committee, the study deals also with the informal, functional dimension of the Committee's actions linked with those of other participants in the legislative process. If we analyse the circumstances in which the initiative to pass the act was submitted, one can learn how the creation of law in Poland is influenced by factors not pertaining to the subject matter such as personal ambitions etc.